



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio / G. DE LUCA. - STAMPA. - (2003), pp. 85-115.

Availability:

This version is available at: 2158/228192 since: 2017-05-14T11:23:06Z

Publisher:

Il Mulino

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Governo del territorio: il modello Toscana

a cura di
Massimo Morisi e Annick Magnier

Con la riforma del Titolo V della Costituzione il «governo del territorio» ha acquistato di nuovo una posizione centrale nell'agenda politico-istituzionale italiana, in quanto asse cruciale delle relazioni tra governo regionale, governo statale e governo locale nella formazione e nella messa in opera delle politiche pubbliche più rilevanti per la qualità dell'amministrare e la qualità del vivere. Ha così acquisito nuovo interesse riflettere sul se, sul come, sul quanto «governare» – o tentare di farlo – i processi della sua trasformazione. Questo volume presenta e analizza le risposte elaborate nell'ultimo decennio dalla Regione Toscana di fronte a questo tipo di sfida. I risultati investono temi e questioni oggi al centro di un dibattito interdisciplinare, non solo urbanistico, e meritano di uscire dai confini della sola esperienza che li ha alimentati.

Massimo Morisi insegna Scienza dell'amministrazione nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze. Tra le sue pubblicazioni: «La città della piana. Vecchie e nuove forme di lavoro in un'area di antica industrializzazione» (curato con P. Feltrin, Edizioni Lavoro, 2000), «Tra interessi e istituzioni locali» (con M. Tebaldi, Giappichelli, 2001), «L'Europa delle reti» (curato con A. Predieri, Giappichelli, 2001), «Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione» (curato con A. Lippi, Giappichelli, 2001) e «Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive» (curato con A. Brasca, Il Mulino, 2003).

Annick Magnier insegna Sociologia urbana nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze. Tra le sue pubblicazioni: «L'Europa delle grandi città» (Cedam, 1996) e «Sociologia dei sistemi urbani» (con P. Russo, Il Mulino, 2002).

€ 18,50

Grafica: A. Bernini

ISBN 88-15-09527-6



9 788815 095275

MORISI
MAGNIER

GOVERNO DEL TERRITORIO:
IL MODELLO TOSCANA

Governo del territorio: il modello Toscana

a cura di
**Massimo Morisi
e Annick Magnier**

il Mulino

INDICE

Presentazione, <i>di Massimo Morisi e Annick Magnier</i>	p. 7
Introduzione. Governare il territorio: la sfida toscana, <i>di Riccardo Conti</i>	9
L'anarchia garantista e l'impegno riformista, <i>di Giuseppe Campos Venuti</i>	27
La legge Toscana per il governo del territorio: esperienze e prospettive, <i>di Pier Luigi Giovannini</i>	39
Regioni e governo del territorio dopo la riforma del titolo V della Costituzione, <i>di Duccio M. Traina</i>	65
Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio, <i>di Giuseppe De Luca</i>	85
Qualità dei paesaggi e sviluppo sostenibile, <i>di Alberto Clementi</i>	115
La normazione toscana e il paesaggio, <i>di Marco Gamberini</i>	127
La programmazione regionale e il territorio, <i>di Mauro Grassi, Paolo Baldi e Maria Chiara Montomoli</i>	139

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: www.mulino.it

ISBN 88-15-09527-6

Copyright © 2003 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini della legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Urbanistica riformata. Piano di governo, regole
di gestione, *di Romano Viviani* p. 163

Pianificare lo spazio. Appunti attorno alla vicenda toscana e ai suoi presupposti, *di Massimo Morisi e Annick Magnier* 189

GIUSEPPE DE LUCA

INTENZIONALITÀ E FORMALIZZAZIONE
DEGLI STRUMENTI
PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

1. *Premessa*

La Regione Toscana, con la legge regionale del 16 gennaio 1995, n. 5, ha profondamente riorganizzato i modi, i tempi e gli strumenti per il controllo delle trasformazioni territoriali.

I punti focali, intorno ai quali ruota la riorganizzazione, sono:

- il riferimento alla nozione di sostenibilità dello sviluppo territoriale;
- il mettere, quindi, in primo piano le risorse del territorio e il territorio stesso, inteso quale principale risorsa, richiamando indirettamente il principio di precauzione;
- la necessità di superare i settorialismi in un approccio unitario rispetto alle risorse e al loro governo;
- l'assunzione del principio di responsabilità per tutti gli enti territoriali che si autoapprovano, a regime, gli strumenti urbanistici e territoriali che progettano;
- la concertazione interistituzionale (soprattutto attraverso il coinvolgimento delle strutture e degli apparati tecnici interni che devono operare in stretto rapporto di collaborazione e sinergia), e indirettamente sociale, già dalle fasi di avvio e fino alla fase di approvazione degli atti di pianificazione, sottolineando l'indivisibilità del processo di pianificazione e l'esigenza della cooperazione tra interessi e azioni.

La riorganizzazione è stata tanto vasta da giustificare il titolo della legge: «Norme per il governo del territorio». Dunque non un semplice dispositivo urbanistico, ma un provvedimento di più ampia portata, suscettibile, dalla parte contenutistica, di comprendere tutte le mate-

rie che abbiano ad oggetto le risorse del territorio¹ e, dalla parte istituzionale, di fornire strumenti per l'esplicazione di effettive regole e strategie sull'uso di tali risorse².

Per effetto del principio di sussidiarietà il tradizionale modello di formalizzazione degli atti di pianificazione – fondato sul principio gerarchico dell'atto a complessità ineguale – è stato abbandonato, e sostituito da forme preventive di coordinamento esplicito e di verifiche di conformità tra i soggetti istituzionali responsabili del governo del territorio: Regione, Provincia, Comune. Dal punto di vista istituzionale a ciascuno di questi tre livelli di governo sono attribuiti poteri in materia di governo del territorio che si esplicano in modo autonomo e che danno luogo a un sistema di atti ordinato secondo un regime di «competenze riservate». Ciascuno di questi livelli, dopo un *iter* formativo di confronto diretto, durante il quale si determinano le intese istituzionali fra enti e gli apporti tecnico-conoscitivi a livello di strutture operative, nonché si valutano i differenti orientamenti degli attori presenti nel territorio del piano, si approva il proprio atto di governo del territorio.

Va sottolineato, comunque, che l'unico strumento che determina le trasformazioni fisiche, ed è pregnante per i diritti dei suoli, è il piano regolatore del Comune che in Toscana è sdoppiato in due componenti: il *piano strutturale* (ciò che del piano deve rimanere stabile nel tempo); e dall'accoppiata *regolamento urbanistico* e *programma in-*

tegrato di intervento (entrambi direttamente precettivi e operativi, seppur il primo obbligatorio e il secondo facoltativo, che indicano e temporalizzano le trasformazioni previste dal piano).

Pertanto, sia il piano della Regione che quello della Provincia non si rivolgono direttamente al territorio, ma devono «transitare» attraverso il livello del piano comunale. Questo meccanismo presuppone una forte coerenza tra gli strumenti di pianificazione territoriale dei soggetti istituzionali deputati al governo del territorio. Proprio per questo gli strumenti prodotti dalla Regione – il *piano di indirizzo territoriale* (PIT) – e dalla Provincia – il *piano territoriale di coordinamento provinciale* (PTCP) – hanno valore prescrittivo: il primo rispetto al secondo ed entrambi rispetto agli strumenti locali.

È questo uno degli aspetti più problematici dell'architettura istituzionale del governo del territorio toscano messa in atto dalla legge regionale n. 5/1995 che tratteremo in questo contributo.

2. Il modello di formalizzazione tradizionale degli atti di pianificazione

Prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 5/1995 il processo di formalizzazione degli atti di pianificazione aveva come punto finale di arrivo l'approvazione regionale. Era proprio quest'ultimo passaggio che dava valore di legge locale al piano.

Gli enti locali territoriali dovevano: prima deliberare l'adozione dell'atto di pianificazione, poi pubblicarlo presso la Segreteria comunale (operazione questa che attivava la fase della partecipazione diretta di cittadini, associazioni, enti e istituzioni) e infine inviarlo alla Regione per l'approvazione. La Regione, a sua volta, poteva modificarlo, integrarlo o chiederne la rielaborazione in parte o *in toto*.

Tra il momento dell'adozione (da parte dell'ente locale proponente l'atto di pianificazione) e il momento dell'approvazione (da parte della Regione) si inseriva la fase valu-

¹ «Sono risorse naturali del territorio l'aria, l'acqua, il suolo, gli ecosistemi della fauna e della flora. Esse esprimono gli equilibri ambientali e lo stato di salute dell'ecosistema generale, a fronte dei quali è valutata la sostenibilità ambientale delle trasformazioni del territorio. Sono risorse essenziali del territorio le risorse naturali, le città e i sistemi degli insediamenti; il paesaggio; i documenti materiali della cultura; i sistemi infrastrutturali e tecnologici» (art. 2, cc. 1 e 2, l. reg. n. 5/1995).

² «Per garantire la tutela di tali risorse, la Regione, le Province, i Comuni singoli o associati, nel quadro dei principi della legge 8 giugno 1990, n. 142 [oggi trasferiti nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, N.d.A.], esercitano in modo organico e coordinato le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo di cui alla presente legge, assicurando il collegamento e la coerenza tra politiche territoriali e di settore» (art. 2, c. 3, l. reg. n. 5/1995).

tativa istituzionale affidata a un apposito organo consultivo: la *Commissione regionale tecnico-amministrativa* (CRTA). Nata nel 1972 con funzioni di consulenza del Consiglio regionale e della Giunta in materia urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici, ha avuto via via un ruolo centrale nell'agenda politica degli enti locali e della stessa Regione, perché i pareri obbligatori sugli strumenti di pianificazione – ancorché non vincolanti – hanno, nei fatti, condizionato tutta la politica territoriale locale in Toscana.

Lasciando perdere l'ampio ruolo nella gestione della politica urbanistica regionale che la Commissione ha esercitato³, quello che interessa rilevare, in questo contributo, è il modello organizzativo che formalizzava la strumentazione di pianificazione in Regione. Il modello di riferimento della CRTA affondava le radici nella legge urbanistica nazionale del 1942 e, prima ancora, nella legge sulle espropriazioni per cause di pubblica utilità del 1865. La sezione Urbanistica e beni ambientali della CRTA, infatti, sostituiva i pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici, quello degli organi centrali e periferici del ministero della Pubblica Istruzione (che aveva anche competenze in materia di pianificazione paesaggistica) e della sezione urbanistica regionale presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche; nonché i pareri della V Commissione permanente del Consiglio regionale che si interessava di urbanistica e assetto territoriale⁴. Sostanzialmente alla Commissione era delegata la verifica, anche nel merito, degli atti di pianificazione degli enti locali e la loro valutazione e coordinamento con tutte le disposizioni legislative, pianificatorie e programmatiche di area vasta. In fin dei conti l'intera politica territoriale e urbanistica nello spazio regionale era soggetta ai pareri obbligatori della CRTA.

³ Per il quale rimandiamo al nostro *Pianificazione e programmazione. La «questione» urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Firenze, Alinea, 2001, *passim*. La CRTA era divisa in due sezioni: 1) urbanistica e beni ambientali; 2) lavori pubblici. Quella che interessa il presente contributo è la prima.

⁴ Art. 4, l. reg. 3 luglio 1972, n. 17.

Nelle intenzioni del legislatore regionale la Commissione doveva avere un ruolo meramente tecnico, cioè dettare pareri tecnici che concorrevano alla formazione di un atto pubblico complesso – vista l'attività di pianificazione italiana, sostanzialmente piani regolatori comunali e loro varianti – atto con valore normativo forte e pregnante per l'uso dei suoli e per le attività dei soggetti pubblici e privati. La sua composizione tentava di rispettare questa indicazione, infatti vi erano: tre funzionari regionali dell'area urbanistica designati dalla Giunta; e cinque esperti (passati a sette dal 1984) designati dal Consiglio regionale e scelti, di norma, tra gli iscritti agli albi professionali. La Commissione era presieduta dall'assessore all'Urbanistica⁵.

Dal 1972, alla sua soppressione, le riunioni della Commissione sono state sempre presiedute dall'assessore *pro tempore*. Quando questi, per vari motivi, era impossibilitato a partecipare o la riunione veniva aggiornata o la si declassava a incontro di natura interlocutoria. L'assessore all'Urbanistica, quindi, era il perno della Commissione e la sua presenza era percepita dai responsabili politici delle amministrazioni locali come garanzia delle aspettative e delle domande politiche locali, in genere indipendentemente dall'appartenenza a questo o a quello schieramento. Egli aveva anche un'altra delicata funzione: quella di affidare gli incarichi per l'istruttoria e per la relazione dello strumento urbanistico da presentare in Commissione.

Interessante era l'organizzazione interna della Commissione. Un funzionario istruttore regionale veniva incaricato di studiare lo strumento urbanistico, ad esso veniva affian-

⁵ La Commissione è stata nominata con d.p.g.r. dell'11 settembre 1972, n. 292. I membri, in una prima fase, erano nominati senza limite di scadenza e ciò ha attirato aspre critiche e fondati rilievi sia all'interno che all'esterno della Regione. A partire dal 1984, con l. reg. n. 3, la nomina dei membri della CRTA è stata legata alla durata della legislazione regionale, ma con possibile riconferma: cosa che spesso è avvenuta. Sulle critiche e i rilievi rimandiamo ai due principali dibattiti svolti in Consiglio regionale: Regione Toscana, *Atti consiliari*, III Legislatura, *Resoconti stenografici*, seduta n. 122/P dell'8 marzo 1983 e V Legislatura, *Resoconti stenografici*, seduta n. 2/A del 10 luglio 1990.

cato un relatore interno alla CRTA (quasi sempre uno degli esperti nominati dal Consiglio regionale). Entrambi dovevano presentare un rapporto scritto a differente contenuto: di natura procedurale e di ammissibilità delle scelte tecniche l'istruttore; di merito sulle scelte progettuali e contenutistiche il relatore. All'esame dello strumento erano obbligatoriamente invitati gli amministratori locali. Nella maggior parte dei casi alla riunione partecipava direttamente il sindaco o, nel caso di Comuni grandi l'assessore all'Urbanistica, coadiuvato da altri esponenti della Giunta e qualche volta anche da esponenti delle minoranze in Consiglio comunale. I responsabili politici erano accompagnati da qualche dirigente dell'ufficio tecnico e/o di piano comunale, nonché dai progettisti dello strumento urbanistico sotto esame. La disamina di un caso poteva occupare anche due o tre riunioni di Commissione e sempre i responsabili politici locali erano presenti. Si configurava nei fatti un sistema organizzativo antagonista dove al soggetto pubblico proponente lo strumento urbanistico (in genere Comune, ma dal 1990 anche Provincia) era contrapposto un soggetto valutatore (rappresentato dal binomio funzionario istruttore/relatore) portatore di interessi generali che, tuttavia, definiva gli argomenti da discutere e i rilievi tecnici e disciplinari allo strumento urbanistico.

Il ruolo della CRTA era dunque centrale, ma non era del tutto libero, perché se gli stralci allo strumento urbanistico erano consistenti e profondi il piano, in casi estremi, doveva essere adottato nuovamente dal Consiglio comunale e riavviata la procedura di pubblicazione⁶. Proprio per questo, nella discussione che si apriva all'interno della CRTA, il ruolo dell'assessore regionale era fondamentale e il suo dialogo con gli attori politici degli enti locali l'elemen-

⁶ Lapidario, a tal proposito, il giudizio del consigliere Francesco Bosi (DC) in uno dei pochi casi di non corrispondenza tra parere della Commissione e posizione del Consiglio regionale, giudizio espresso durante il dibattito sull'approvazione del PRG di Scandicci: «la CRTA usa le forbici ma non può usare l'ago e il filo, vale a dire che può tagliare ma non può ricucire», cfr. Regione Toscana, *Atti consiliari*, V Legislatura, *Resoconti stenografici*, seduta n. 9/A del 16 ottobre 1990, p. 501.

to centrale per coniugare rilievi tecnici con attese e interessi di natura politica. Il suo era un compito di mediatore.

La Commissione, quindi, aveva un duplice ruolo: da un lato produceva realmente una politica di assetto territoriale regionale – seppur di natura valutativa e indiretta – usando i piani locali, con effetto amplificato dall'assenza di disposizioni territoriali di livello regionale⁷; dall'altro era un luogo di compensazione tra le «esigenze» localistiche e il funzionamento della macchina regionale e del suo apparato politico-burocratico. Le leggi e i programmi settoriali che avevano ripercussioni territoriali trovavano in seno alla CRTA uno dei principali momenti di confronto e valutazione: un vero e proprio laboratorio reale; mentre le persone direttamente coinvolte formarono una élite che, di fatto, ha realizzato politica territoriale e politica urbanistica in Toscana per circa un trentennio.

In assenza di piani di differenti livelli concatenati, la politica locale trovava solo nella CRTA, quindi, una visione territoriale delle scelte urbanistiche, perché solo a quel momento, da un lato si entrava nel merito dei piani urbanistici locali e, dall'altro, era possibile verificare e valutare l'interscalarità delle indicazioni contenute nei documenti della programmazione regionale e nei piani e programmi di settore e il loro effettivo recepimento nelle scelte locali.

A questo proposito ha ragione Romano Viviani, quando dice:

La CRTA svolgeva un'energica azione di contenimento, di riduzione delle previsioni, di tutela del patrimonio di risorse e valori. I piani alla fine risultavano in buona misura i prodotti di questa meritoria Commissione regionale, le cui funzioni di

⁷ In Regione, fino alla l. reg. n. 5/1995, ha stentato a prendere corpo un piano regionale di assetto del territorio. Dopo alcuni anni di dibattiti, fin dalla prima legislatura si abbandona l'idea di un piano unico regionale e si opta per uno stretto legame tra programmazione e sua attuazione territoriale. Da qui lo strumento del «quadro», prima un Quadro di riferimento territoriale, alla fine degli anni settanta, e poi un Quadro regionale di coordinamento territoriale, a metà degli anni ottanta. Solo con la l. reg. n. 5 si introduce lo strumento regionale del piano di indirizzo territoriale.

controllo davano luogo a una riconoscibile prassi urbanistica toscana. Tutti i funzionari tecnici del dipartimento [regionale di urbanistica, *N.d.A.*] hanno partecipato a questa opera educativa e di formazione occulta, con notevoli influenze sui comportamenti delle amministrazioni comunali e sull'operatività dei tecnici oscuri, incaricati della redazione degli strumenti urbanistici⁸.

Solo che questo ruolo di controllo e formazione diffusa si è svolto avendo come punto di riferimento l'evoluzione della legislazione regionale piuttosto che l'evoluzione del territorio regionale che, in assenza di strategie territoriali esplicite e/o di piani di area vasta propri del livello regionale, ha finito per essere solo parzialmente rappresentato e «valutato» nella strumentazione urbanistica approvata dalla CRTA.

3. *Il nuovo modello di formalizzazione degli atti di pianificazione*

La legge regionale n. 5/1995 cambia radicalmente l'impostazione tradizionale della formalizzazione degli atti di pianificazione. Coniugando sussidiarietà e responsabilità, la legge 5 traccia un percorso fondato sull'assunzione preventiva di valori comuni non negoziabili, sulla concertazione interistituzionale fin dalle fasi di avvio del procedimento di pianificazione e sull'autoapprovazione da parte di ogni ente territoriale dei propri strumenti di pianificazione. È il complesso di questa procedura, e l'idea del coordinamento dei poteri degli enti presenti nel territorio nell'indivisibilità del processo di pianificazione, che rappresenta la vera novità del governo del territorio e la

⁸ R. Viviani, *Postposturbanistica*, Firenze, Alinea, 1997, p. 43. Viviani è stato membro della Commissione dal 1984 al giugno 2002, data della sua definitiva soppressione. La Commissione, nonostante la sua cancellazione con la l. reg. n. 5/1995, ha continuato a operare per tutti quegli atti di pianificazione adottati prima dell'entrata in vigore della legge 5 e per quelli che, in regime transitorio, si avvalevano delle precedenti disposizioni legislative.

nuova riconoscibile prassi di formalizzazione degli atti di pianificazione in Toscana.

Per dare corso alla nuova impostazione la legge ha ribaltato il tradizionale protocollo di formalizzazione di questi atti, anticipando la fase di verifica interistituzionale alla partenza⁹, e vincolando l'operare pianificatorio di ogni ente alla costruzione di un quadro conoscitivo, come atto fondamentale entro cui collocare gli scenari di riferimento, gli argomenti di discussione e le azioni di trasformazione futura. Le conoscenze del contesto territoriale diventano, così, parti costitutive del piano, tanto da essere adottate insieme al progetto di piano e in quanto tali soggette alla procedura dell'osservazione; esse inoltre devono far riferimento a precisi precetti normativi di tutela e uso del territorio stesso¹⁰. Si ribalta, quindi, anche il ruolo della tradizionale fase delle analisi o indagini per il piano che da oggetti e ambiti territoriali¹¹ passano a oc-

⁹ «La Regione, le Province, i Comuni assumono gli opportuni accordi [...] comunicando l'avvio delle elaborazioni relative agli atti di pianificazione di competenza dei rispettivi enti agli altri soggetti istituzionali interessati, che forniscono, entro sessanta giorni dal ricevimento, gli elementi in loro possesso idonei ad arricchire il quadro conoscitivo e le indicazioni necessarie ai fini della corrispondenza tra gli atti della pianificazione urbanistica comunale e gli atti della programmazione territoriale provinciale e regionale» (art. 3, c. 2, l. reg. n. 5/1995).

¹⁰ Sintetizzandoli dall'art. 5 della legge, sono: 1) adempiere alle finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale; 2) nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile; 3) nuovi impegni di suolo ai fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistano alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti; 4) i nuovi insediamenti e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi sono consentiti se esistano o siano contestualmente realizzate le infrastrutture che consentano la tutela delle risorse essenziali del territorio; 5) garantire una corretta distribuzione delle funzioni per l'equilibrio e l'integrazione tra organizzazione degli spazi e organizzazione dei tempi nei diversi cicli della vita umana; 6) inquadrare prioritariamente invarianti strutturali del territorio.

¹¹ Rimandiamo a L. Mazza, *Previsione e obbligazione, cambiamento e conservazione: un esercizio di ricostruzione del piano regolatore*, in «Territorio», n. 16, 1993, specialmente pp. 81-83.

cuparsi di relazioni, interpretazioni e interazioni sistemiche nell'ambiente, nei contesti territoriali, nello spazio da governare¹².

Il quadro conoscitivo, dunque, non è usato per approfondire il ventaglio e il significato delle letture di corredo al piano; non serve nemmeno per descrivere «semplicemente» il territorio del piano, né per produrre minuziose analisi e rappresentazioni cartografiche o per ripercorrere sinteticamente le tendenze socioeconomiche. Esso ha un ruolo più strutturante e forte, perché è usato per mettere a sistema (da qui l'obbligo di predisporre un apposito sistema informativo territoriale) tutto l'apparato conoscitivo disponibile orizzontalmente sul territorio e all'interno dell'amministrazione, nonché verticalmente, tra gli enti istituzionalmente coinvolti. Il quadro conoscitivo è, così, il momento iniziale che coinvolge le strutture tecniche della Regione, della Provincia e degli enti locali, e serve al contempo sia a trasferire ufficialmente le rispettive conoscenze disponibili, sia a stabilire criteri comuni e condivisi di valore per selezionare fatti, elencare circostanze, trovare relazioni e prestazioni ad esse associate – in funzione del mantenimento e/o del miglioramento della qualità della vita nei territori oggetto di trasformazione – e, soprattutto, trovare coerenze e coordinare le varie intenzionalità istituzionali.

Questo contributo esula dall'approfondimento di questo punto, ci serve solo indicare come nel quadro conoscitivo inizia la fase della partecipazione diretta degli enti territoriali e dei loro apparati tecnici che, allontanandosi dalla tradizionale impostazione antagonistica, inaugura una modalità di natura cooperativa, anticamera di possibili processi di copianificazione tra gli enti stessi. Al contempo il ruolo e la posizione apicale del quadro consoci-

¹² In questo senso la legge 5, forse inconsapevolmente, sembra sposare alcuni filoni più avanzati della pianificazione contemporanea; cfr. J. Friedmann, *Planning in Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1987, trad. it. *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993.

tivo e gli argomenti di cui si compone, ruotando intorno ai concetti di risorse e di invarianti territoriali, veicola l'idea politica e l'esigenza pubblica di una pianificazione come necessità di governo, allontanandola dalla tradizionale urbanistica.

L'attuale formalizzazione degli atti di pianificazione avviene attraverso:

- una serie di Conferenze di programmazione cui partecipano tutti gli enti interessati per il piano di indirizzo territoriale della Regione¹³ e per i piani territoriali di coordinamento delle Province¹⁴;

¹³ «La Giunta regionale, ai fini della formazione del PIT, elabora un documento preliminare sui contenuti del PIT e lo trasmette al Consiglio regionale, alle Province e ai Comuni interessati [...]. Ogni Provincia, per un esame congiunto del documento, convoca una Conferenza di programmazione [...] chiamando a parteciparvi i Comuni, le Comunità montane e gli altri enti locali del proprio territorio. Alle Conferenze è invitata altresì la Giunta regionale. [...] il Consiglio regionale, d'intesa con la Giunta, convoca una Conferenza di programmazione conclusiva, con la partecipazione delle Province. [...] Degli esiti della Conferenza è redatto apposito verbale nel quale sono elencate le osservazioni e proposte finali delle Province» (art. 7, cc. 1, 2, 3 e 5, l. reg. n. 5/1995). Il PIT è poi approvato, sentito un apposito Comitato tecnico-scientifico, con deliberazione del Consiglio regionale.

¹⁴ «Il presidente della Giunta provinciale avvia il procedimento di formazione del PTC, indicando a tale effetto una Conferenza di programmazione con i Comuni e le Comunità montane territorialmente interessati. Alla Conferenza è invitata a partecipare anche la Giunta regionale [...]. Entro sessanta giorni dalla Conferenza, la Giunta regionale, i Comuni e le Comunità montane comunicano al presidente della Giunta provinciale pareri e osservazioni su quanto emerso nel corso della Conferenza e su quanto si ritiene comunque opportuno segnalare ai fini delle ulteriori fasi del procedimento. Sono inoltre comunicati i dati e ogni ulteriore elemento necessario a integrare o modificare il quadro conoscitivo. [...] la Provincia elabora un progetto preliminare di PTC, e lo sottopone all'esame di una nuova Conferenza di programmazione con i Comuni e le Comunità montane, con invito a partecipare esteso alla Giunta regionale» (art. 17, cc. 1, 2, 4 e 5, l. reg. n. 5/1995). Alle Conferenze partecipano anche le amministrazioni statali per la protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, del suolo e delle bellezze naturali. Il PTC viene poi adottato, esposto pubblicamente per le osservazioni, e per l'eventuale ricevimento del parere di conformità al PIT, è poi approvato – sentito un apposito Nucleo tecnico – con deliberazione del Consiglio provinciale.

- un parere di conformità alle prescrizioni e agli indirizzi dei piani regionali e provinciali per il piano strutturale del Comune.

Il parere di conformità va richiesto all'ente territoriale più prossimo, la Provincia, perché il suo piano, dovendo essere conforme a quello della Regione, deve già riportare le prescrizioni regionali¹⁵. Ciò significa che il Comune, per procedere all'approvazione del proprio strumento di pianificazione, deve richiedere e ottenere il parere di conformità come atto liberatorio nei confronti delle indicazioni della pianificazione provinciale e regionale. Tutto ciò a regime, quando gli enti territoriali superiori si sono dotati di propri piani, regolarmente costruiti e approvati – secondo quanto indicato dalle norme sul governo del territorio – e quando, per effetto dei contenuti prescrittivi del PIT sul PTCP, è possibile conformarsi.

I due passaggi chiave per la pianificazione di livello locale sono, quindi, il sistema delle prescrizioni e il parere di conformità: l'uno e l'altro definiscono il confine dell'operatività dell'ente territoriale più piccolo rispetto a quello più grande. Così il livello comunale si adegua a quello provinciale, come quest'ultimo si adegua a quello regionale. L'adeguamento ha una logica interna, perché esplicita e dà forza al rapporto cooperativo instaurato tra gli enti territoriali sia attraverso l'istituto delle Conferenze di programmazione sia attraverso le modalità collaborative attivate per costruire il quadro conoscitivo del piano. Eliminare la tradizionale struttura piramidale e sostituirla con una procedura cooperativa, ha portato ad attivare forme contrattuali esplicite di ratifica a valle, usando proprio l'istituto della conformità. In fine dei conti la logica

¹⁵ «Il Comune richiede alla Provincia l'espressione del parere di conformità con le prescrizioni del PTC, da inviare nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento dell'atto di cui al comma quinto o della comunicazione del mancato ricevimento di osservazioni. Il termine può essere interrotto per una sola volta per l'eventuale acquisizione di chiarimenti ed elementi integrativi. La deliberazione è altresì trasmessa alla Giunta regionale per conoscenza» (art. 25, c. 6, l. reg. n. 5/1995).

è questa: l'avvio della collaborazione tra istituzioni nelle fasi iniziali del processo di pianificazione e l'accordo a questa associata richiede, e giustifica, l'istituto della prescrizione, non come atto d'imperio, quanto come il rispetto dell'esito complesso e duttile dell'intenzionalità condivisa.

Solo alla fine di questa procedura scatta la tradizionale adozione del piano, il suo deposito pubblico, la raccolta delle osservazioni (e si recupera la consueta partecipazione sociale), e infine l'autoapprovazione; con un'aggiunta significativa rispetto alla tradizione italiana: la nomina di un «garante dell'informazione» con il compito di assicurare, a chiunque, la conoscenza tempestiva delle scelte dell'amministrazione e dei relativi supporti conoscitivi e di adottare le forme più idonee per favorire la partecipazione dei cittadini singoli o associati: dunque un collettore e organizzatore dell'ascolto sociale, anche se a valle del processo, quando la cooperazione interistituzionale ha già prodotto le intese. La nomina avviene: dopo la Conferenza di programmazione provinciale che dà avvio al processo di formazione del PTCP; e dopo la presentazione del progetto di PS comunale, che dà avvio al passaggio dalla fase conoscitiva a quella della verifica dell'intenzionalità progettuale pubblica.

Il percorso a regime in realtà non ha ancora trovato piena applicazione, perché il PIT è entrato in vigore solo all'inizio del 2000, con cinque anni di ritardo rispetto all'emanazione della legge regionale 5; mentre le Province hanno via via definito i propri PTCP in assenza dello strumento regionale¹⁶. L'entrata in vigore del PIT – che è lo strumento generatore della nuova prassi del governo del territorio in Toscana – ha reso «vecchi» i PTCP fino ad

¹⁶ Il piano di indirizzo territoriale della Regione è stato approvato dal Consiglio regionale il 25 gennaio 2000 (deliberazione n. 12). I piani territoriali di coordinamento provinciali sono stati approvati, rispettivamente, a Firenze (giugno 1998), Livorno (novembre 1998), Pisa (dicembre 1998), Grosseto (aprile 1999), Massa Carrara (settembre 1999), Arezzo (maggio 2000), Siena (ottobre 2000), Lucca (dicembre 2000) e Pistoia (dicembre 2002). Quello di Prato è ancora in corso di approvazione.

allora approvati: questi difatti devono conformarsi alle prescrizioni dello strumento regionale essendo le sue prescrizioni prevalenti¹⁷.

Il non rispetto dei tempi da parte della Regione ha reso anche critico il ruolo delle Province (almeno di quelle che non hanno conformato il proprio strumento di pianificazione) perché non possono, o hanno difficoltà, a rilasciare il parere di conformità della pianificazione comunale alla pianificazione superiore.

La temporanea rottura della procedura a regime, ha aperto la strada alla formalizzazione degli strumenti del governo del territorio ricorrendo all'*accordo di pianificazione*¹⁸ che prevede la convocazione di un'apposita Conferenza dei servizi tra le strutture tecniche delle amministrazioni interessate per esaminare il progetto di piano predisposto e per verificare la possibilità di concludere una intesa, cioè per valutare punti di vista, interessi, progettualità e orientamenti di strutture che operano sul medesimo territorio¹⁹.

¹⁷ A norma dell'art. 11 della l. reg. n. 5/1995 e dell'art. 83 delle norme del piano di indirizzo territoriale, le Province erano tenute a conformare il proprio piano territoriale di coordinamento entro l'8 marzo 2001 (un anno dall'entrata in vigore del PTT). Nel momento in cui scriviamo, solo Lucca, Pistoia e Prato hanno un piano formalmente adeguato, o in via di adeguamento, a quello regionale. Dal 9 marzo 2002, passato un altro anno di inerzia da parte della maggioranza delle Province, le prescrizioni del PIT hanno acquistato l'efficacia del PTC, «ovvero prevalgono su di esso». I Comuni, quindi, devono ora fare appello direttamente al piano regionale.

¹⁸ «Il presidente della Regione, ovvero il presidente della Provincia o il sindaco, in rapporto al prevalente interesse del rispettivo ente, può promuovere la conclusione di un accordo di pianificazione nei casi in cui risulti necessaria, ai fini del coordinamento delle azioni, la contestuale definizione o variazione di più atti di programmazione o pianificazione territoriale disciplinati dalla presente legge e attribuiti alla competenza di amministrazioni diverse» (art. 36, c. 1, l. reg. n. 5/1995).

¹⁹ Al gennaio 2003, i Comuni che hanno avviato il procedimento del piano strutturale sono 220 su 287 (il 76%); mentre i piani strutturali giunti all'approvazione sono solo 77 (il 35% di quelli che hanno avviato il procedimento). Di questi ultimi 55 (il 71%) hanno seguito le procedure dell'art. 36, mentre i restanti 22 (il 29%) hanno seguito le procedure ordinarie dell'art. 25. La procedura dell'art. 36 ha avuto una forte accelerazione negli ultimi anni sia perché le Province non

La fase di transizione, dunque, ha esaltato ancor di più il ruolo cooperativo e collaborativo tra gli enti; ma ha messo in risalto anche uno spostamento significativo nella costruzione degli atti di pianificazione dal sistema politico alle strutture tecniche degli enti territoriali.

Costruire il quadro conoscitivo, elencare le risorse naturali ed essenziali del territorio, definire l'agenda delle Conferenze di programmazione (per Regione e Provincia) e quelle della Conferenza dei servizi (per il Comune) necessita di una conoscenza esperta, tecnica e procedurale insieme, assai rilevante. Significa anche il parziale abbandono della tradizionale mediazione politica, divenuta ora meno utile rispetto al sistema delle conoscenze dei contesti territoriali e delle pratiche tecnico-burocratiche a queste associabili. Così come meno riconoscibile diventa il ruolo del progettista incaricato del piano territoriale o di quello urbanistico, perché non è più il solo a legittimare, con la sua azione, il prestigio tecnico e il sapere disciplinare cui deve fare appello, il processo di costruzione degli sfondi argomentativi²⁰.

Il ruolo del progettista assume, infatti, una connotazione diversa da quella dell'autorevolezza personale e del sapere disciplinare, che garantiva la qualità del piano nei confronti del sistema politico e di quello sociale. Il ruolo del pianificatore nell'ambito della legge 5 è sostanzialmente diverso: è la figura che riassume (e media) le esigenze di governo del territorio della Regione, della Provincia e del Comune espresse direttamente dai propri strumenti urbanistici e controllate dai rappresentanti delle proprie strutture tecniche e non più verificate a valle dall'assessore regionale che non partecipa, formalmente, al processo decisionale della strumentazione urbanistica degli enti locali. Così il pianificatore è costretto a dialogare con gli apparati tecnici degli enti territoriali che possono significativamente

hanno adeguato il loro PTC al PTT, sia perché gli enti locali comunali hanno riconosciuto enormi vantaggi temporali nell'operare col metodo della consultazione interistituzionale tramite le Conferenze dei servizi.

²⁰ Su questo rimandiamo alle (ancora fresche) riflessioni in L. Mazza, *Attivista e gentiluomo?*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 48, 1993.

orientare il sistema degli obiettivi e quindi condizionare il processo decisionale in quanto portatori e «custodi» delle esperienze di gestione del territorio legate alle diverse «scale di lettura» e alle diverse profondità dell'azione amministrativa che essi stessi rappresentano.

L'interlocutore, quindi, non è più solo e soltanto il sindaco (o il presidente della Provincia) – e la sua maggioranza politica – che esprime le esigenze di trasformazione e di tutela della comunità locale, ma anche le strutture tecniche per il governo del territorio, che interpretano i propri strumenti (e quindi le determinazioni dei rispettivi Consigli) e forniscono al progettista tutti gli elementi utili per un'adeguata, coordinata e cooperativa progettazione del territorio. Il progettista diventa così un mediatore riflessivo nel processo decisionale, stretto com'è tra le diverse intenzionalità istituzionali e le domande e il controllo dei rappresentanti delle strutture tecniche²¹.

Sono, infatti, i dirigenti e i funzionari degli enti istituzionali ad avere non più un ruolo derivato dal mondo politico, quanto primario, perché partecipando alla costruzione degli sfondi argomentativi inerenti gli atti di pianificazione, di fatto, contribuiscono alla costruzione della decisione di piano. Proprio questo passaggio permette all'istituzione di rappresentare se stessa in uno dei principali momenti dell'intenzionalità amministrativa, e la sua costruzione, in forme cooperative, un passaggio forte

²¹ Posizione che si ritrova anche in altre pratiche più recenti come si evince in L. Mazza, *Postfazione*, in Id. (a cura di), *Esercizi di piano: l'area industriale Cogne ad Aosta*, Milano, Angeli, 2002. Questo cambiamento si inserisce, da un lato, nell'evoluzione della figura professionale, che deve fare appello sempre più a saperi flebili e a comportamenti più aperti che in passato e, dall'altro al carattere multilivello e multiattore del processo di pianificazione contemporaneo. Rimandiamo alle indicazioni contenute in D.A. Schön, *Educating the Reflective Practitioner*, San Francisco, Calif. - Oxford, Jossey-Bass, 1991, trad. it. *Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo, 1993; per l'esperienza italiana C. Calvaresi, *La pianificazione come costruzione e disegno di istituzioni*, in «Territorio», n. 13, 2000 e B. Dente, *Gli assetti istituzionali, i ruoli e gli attori dei processi decisionali di trasformazione territoriale*, in «Territorio», n. 16, 2001.

per posizionare politiche, orientare strategie, elencare azioni progettuali.

La costruzione del consenso nella fase di avvio del processo di piano giustifica, quindi, l'istituto della prescrizione a valle: è la conformità alla prescrizione che rende libera l'intenzionalità ulteriore dell'ente locale più piccolo rispetto a quello più grande. Può sembrare un meccanismo «vincolativo» o un indebolimento dell'autonomia di un ente istituzionale, e in parte forse lo è, ma non bisogna dimenticare che il territorio è uno, mentre le potestà amministrative plurime, quindi la cooperazione esplicita una necessità. Il piano così è parte di un'azione di governo territoriale complessiva e multiattore istituzionale.

Nel momento in cui la tradizionale linea gerarchica viene rotta, la definizione di un modello decisionale di natura cooperativa risulta indispensabile. La formalizzazione degli atti di pianificazione in Toscana risponde a quest'esigenza, presupponendo un modello di comportamento che dà concretezza, efficacia e legittimazione all'intenzionalità istituzionale.

4. *Un risultato inatteso: la riconoscibilità dei tempi di formalizzazione degli atti di pianificazione*

Quella dei tempi per la definizione degli strumenti urbanistici è sempre stata una delle attenzioni più rilevanti per misurare l'efficienza del protocollo decisionale dal momento dell'adozione dello strumento urbanistico comunale al momento della sua approvazione. L'attenzione verso questo tipo di efficienza è stata studiata solo dal lato procedurale, indicando nello snellimento dei passaggi il solo obiettivo possibile per dare piena efficacia alle decisioni sottese alla strumentazione urbanistica.

Tuttavia questo è solo uno degli aspetti del processo decisionale, certamente non quello centrale. Il nodo centrale è, invece, quanto tempo occorre per costruire una politica territoriale o urbanistica che possa trasferirsi in un documento condiviso e fatto proprio attraverso l'ado-

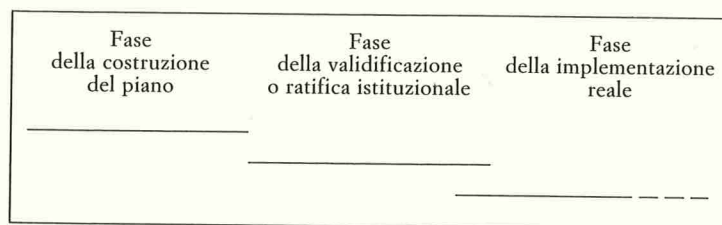


FIG. 1. Le fasi di piano da considerare nell'impianto regolativo.

zione. Solo da questo momento scatta il tempo della ratifica istituzionale necessario a formalizzare normativamente la decisione attraverso l'approvazione. A questa fase segue poi quella dell'implementazione reale sul territorio delle determinazioni del piano.

I tempi di «testa» e di «coda», tradizionalmente, sono stati tenuti completamente fuori da ogni impianto regolativo sia a livello nazionale che regionale. Eppure il tempo è una variabile fondamentale nella disciplina del governo del territorio, perché incidendo sui flussi economici e sugli scambi tra gli individui e i territori determina valori o attese di valore sul lungo periodo.

La legge regionale n. 5/1995 – per effetto del meccanismo di avvio della cooperazione tra gli enti – coniuga i primi due tempi che portano alla validazione formale delle decisioni di piano: quello di testa e quello istituzionale, cioè le fasi di elaborazione progettuale del piano con quella delle procedure «tecnico-amministrative» che portano alla sua efficacia locale. Per la prima volta si è in grado di disporre dei tempi pubblici del sistema delle autonomie locali per confezionare un piano e in parte di confrontarli con i tempi assai incerti della procedura tradizionale, per intenderci quella legata alle disposizioni della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942 e alle disposizioni regionali a questa collegate²².

²² Per un iniziale resoconto sui tempi dei piani durante il primo quinquennio di applicazione della legge rimandiamo al nostro *Analisi dei dati quantitativi della pianificazione comunale nel quinquennio*

5. Alcuni temi aperti

La legge regionale n. 5/1995 è stata accolta con estremo interesse sia all'interno sia all'esterno della Toscana, tanto da aver influenzato sia proposte nazionali che regionali²³. Sette anni di applicazione operativa sul campo hanno evidenziato punti di forza e di debolezza che hanno indotto la Regione ad avviare la discussione su alcuni miglioramenti al testo, anche in funzione della modifica dell'architettura istituzionale delle autonomie locali innescate dalla legge costituzionale n. 1/2002.

Proprio per contribuire a questa discussione richiameremo sinteticamente alcuni punti problematici nella catena cooperativa multiattore presente nella legge: il costo produttivo nell'organizzare e far funzionare un quadro conoscitivo complesso e profondo, cui è legata anche la capacità tecnica nel convocare e definire un'agenda di lavoro; il debole ruolo istituzionale della Provincia e la sua scarsa dotazione di apparati tecnici esperti a fronte dell'onerosità e delicatezza della certificazione del «parere di conformità» e quindi della coerenza tra le diverse intenzionalità istituzionali e i piani operativi dei Comuni; l'estrema debolezza dei Comuni di piccole e medie dimensioni nel dotarsi dei piani regolatori secondo l'ap-

1995-2000, e raffronto con il passato, relazione presentata alla Conferenza sullo stato del governo del territorio della Regione Toscana, Firenze, 10 gennaio 2000.

²³ La legge regionale della Toscana prende spunto da alcune ipotesi sviluppate nell'ambito dell'Istituto nazionale di urbanistica, ma li rielabora in un quadro procedurale, tecnico e disciplinare del tutto originale e assai innovativo. Per ricostruire le radici, le distanze e le ricadute successive rimandiamo a L. Falco (a cura di), *Le riforme possibili. Le proposte dell'INU per la legislazione urbanistica a partire dalla formazione della legge del 1942*, in «Urbanistica Quaderni», n. 6, 1995; INU - Consiglio direttivo nazionale, *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, allegato a «Urbanistica», n. 110, 1998; P. Properzi e L. Seassaro (a cura di), *Stili e contenuti delle recenti leggi urbanistiche regionali*, in «Urbanistica Dossier», n. 5, 1998; e infine C.A. Barbieri e C. Giaimo (a cura di), *Nuove leggi urbanistiche delle Regioni tra specificità e omologazione*, Firenze, Alinea, 2003.

proccio della legge 5, per l'assenza di apparati tecnici locali in grado di dialogare con i più solidi e robusti apparati regionali.

6. *L'interscalarità del quadro conoscitivo e l'inadeguatezza delle strutture comunali*

La posizione apicale che la legge ha dato al quadro conoscitivo e il suo ruolo, nella formazione prima e nella verifica gestionale poi degli strumenti urbanistici, è un'innovazione significativa nella storia disciplinare italiana. La natura metodologica della costruzione degli argomenti e la selezione dei temi guida estrapolati da un sistema di conoscenze profondo ruota, infatti, intorno a due categorie forti: risorsa e invarianti. Esso è inoltre parte integrante del piano e, come questo, deve essere pubblicato e può essere osservato, cioè fatto oggetto di rilievi e opposizioni, cui bisogna dare esplicite risposte. Proprio questa posizione apicale e questo ruolo costruttivo hanno veicolato l'idea di pianificazione come esigenza di governo del territorio, allontanando la disciplina regionale, e gli strumenti operativi, dalla tradizionale matrice «di produzione edilizia» dell'urbanistica italiana. Pianificazione ha voluto dire, specialmente nelle realtà comunali, misurarsi con concetti nuovi (che non facevano parte del costume tipico dell'urbanistica pre-5) come: sistema, statuto, sostenibilità, valutazione; ma soprattutto con percorsi giustificativi e argomentativi inseriti in procedure altrettanto nuove e dialogative. Tuttavia questo è rimasto quasi attaccato solo al primo livello della pianificazione comunale: il piano strutturale; quando si è passati al regolamento urbanistico, la tradizione (o l'impostazione classica) legata prevalentemente alla pianificazione fisica è riemersa con più evidenza.

L'aspetto di debolezza del quadro conoscitivo è la sua onerosità, sia dal lato finanziario che da quello culturale. Strutturare un buon quadro è un'operazione complessa, occorre un'alleanza tra diversi saperi e differenti

discipline che, spesso, i Comuni, anche quelli di medie dimensioni, non riescono ad avere. Non solo, ma per dare al quadro un senso di comune appartenenza sociale, e quindi attivare forme di riscoperta o svelamento di identità comunitarie, bisogna che esso attivi anche modalità di partecipazione soggettiva diretta. E questo non avviene, anche perché la figura e il ruolo del Garante dell'informazione, quindi la partecipazione sociale, entra il gioco a valle del processo di costruzione degli argomenti e degli sfondi conoscitivi. Nella costruzione del quadro gli attori principali provengono dagli apparati tecnici delle istituzioni, secondo un protocollo lasciato all'autonomia degli enti. Questo alcune volte si ripercuote anche nella qualità del quadro che spesso riduce la conoscenza a una collezione quasi archivistica di informazioni, senza o con poca logica costruttiva interna. Andare oltre l'assoluto primato del cognitivo tecnico e cominciare a percorrere, fin dalle fasi iniziali, forme di partecipazione soggettiva aperta a tutti (associazioni o individui), cioè la cosiddetta conoscenza democratica dei soggetti, potrebbe essere un'innovazione davvero rilevante. Ma è necessario pensare a un protocollo, a un'agenda standardizzata per evitare semplici formalismi o inutili appesantimenti.

Nonostante questi problemi aperti, i quadri comunali tendono a essere più dettagliati e fonte di informazione più particolareggiata rispetto ai rispettivi quadri provinciali e regionali, anche perché devono avere un'operatività immediata, più vicina alle pratiche ordinarie dell'agire. Certamente il quadro comunale ha una capacità operativa più forte rispetto ai sistemi di conoscenza e agli apparati analitici messi in atto da molti enti funzionali che si interessano di territorio e che confezionano politiche settoriali, quelle che danno origine alle cosiddette «pianificazioni separate». Questa naturale capacità «regolativa» del quadro dal basso non è riconosciuta dalla legge e non sembra emergere nemmeno dalla pratica cooperativa, perché – nonostante tutto – l'istituzione più alta tende ad avere, comunque, un ruolo posizionale più forte.

È un problema di interscalarità²⁴, che nasconde anche l'assenza di un sistema condiviso di trasferimento automatico (verso il basso e verso l'alto) degli apparati conoscitivi e dei suoi argomenti. È un nodo cruciale che dovrebbe essere sciolto, perché – nella maggior parte delle realtà comunali della Toscana – definire uno scenario di pianificazione strutturale locale, senza uscire dai confini comunali di riferimento, è impossibile. Sia il quadro conoscitivo che le indicazioni strutturali, per non parlare di quelle strategiche, dell'ente locale più piccolo quasi sempre incidono su ingredienti che non si relazionano con il solo territorio comunale, ma hanno origine e ricadute a una scala quantomeno sovracomunale, se non di area vasta. Questo fa sì che il quadro comunale diventa sofferente o carente e l'assenza di un sistema informativo regionale stabile e ricco più evidente. Si pensi al tema della mobilità, del commercio, a quello del controllo delle dinamiche ambientali, tanto per citarne alcuni.

Manca un riferimento condiviso che possa essere da collante comune, perché se il quadro è una parte integrante della pianificazione, ed esso riporta stati e dati di fatto, essendo questi costruiti della legittimità iniziale per la successiva intenzionalità della pratica di governo del territorio, non dovrebbero essere negoziati né verso l'alto né verso il basso. Indipendentemente da chi li produce – ovviamente dopo una condivisibilità linguistica, procedurale e tecnica, cioè una condivisibilità sostantiva – il sistema delle conoscenze dovrebbe riportare informazioni cooperative, cioè comuni per tutti. Proprio qui potrebbe essere applicato il modello del procedimento unico, efficace quando gli attori istituzionali non devono avere eccessivi sbilanciamenti quantitativi e/o qualitativi, e dannoso, in genere, negli altri casi.

²⁴ Intendiamo il termine come la modalità sostantiva più idonea per trasferire e «rappresentare a scale più alte ciò che si osserva e raccoglie alle scale più basse» e viceversa. Il dibattito su questo argomento è ancora aperto, per questo rimandiamo a G.B. Las Casas, *Sette questioni sull'interscalarità*, relazione introduttiva al Seminario «Interscalarità nella pianificazione di area vasta e valorizzazione dell'ambiente», Potenza, Università della Basilicata, 15 marzo 2001.

Modello di procedimento unico che potrebbe anche portare all'abbandono del principio della conformità²⁵, elemento forte della legge 5, ma burocratico, in favore del *principio della coerenza*, scientificamente più pertinente alla dinamicità delle pratiche dell'agire nella dinamicità territoriale. Anche perché, un approccio affidato al principio di coerenza è legato anche all'accettazione dell'interscalarità come rapporto, sì problematico – e certo difficoltoso non solo tra i sistemi della pianificazione, ma anche fra enti istituzionali –, ma comunque condiviso di scambio di conoscenze e d'intersecazione di intenzionalità interistituzionali. È la cosiddetta conoscenza verticale quella che serve non tanto per decidere, quanto a valutare gli effetti di qualsivoglia misura programmatica e progettuale. Ma è un tema a doppia corsa, perché se è vero che l'ente comunale è capace di approfondire temi di conoscenza legati alla naturalità del territorio è altrettanto vero che la limitatezza dell'ambito amministrativo non è capace di dar conto delle dinamiche e dei processi territoriali non naturali. È necessario che il quadro conoscitivo e il sistema informativo territoriale, da questo punto di vista, siano normati e siano strutturati in modo efficace per essere implementati contestualmente dal basso e dall'alto in continuità e, appunto, in coerenza. Il percorso sembra, comunque, praticabile perché sottolinea il preminente interesse del controllo pubblico delle trasformazioni territoriali. Un suo rafforzamento potrebbe avvenire attraverso un procedimento unico agendo, contestualmente, e rafforzando ruolo e modalità organizzative delle Conferenze di programmazione e delle Conferenze dei servizi.

²⁵ Considerato comunque come un «atto molto più snello e meno «impiccione» dell'approvazione» tradizionale, come afferma E. Salzano, *Elementi di riforma, o almeno di novità, nella recente legislazione urbanistica delle Regioni*, in «Metronomie», nn. 18-19, 2000, p. 153. Bisogna comunque dire che nel caso di accordo di programma o comunque con la procedura delle Conferenze dei servizi il parere di conformità è sostituito con un più semplice «accertamento della compatibilità», che ha uno sfondo ancora più tecnico.

7. La debolezza tecnica della pianificazione provinciale

Il punto più controverso e debole, nell'articolazione della legge 5, sembra il livello provinciale che difetta di scelte territorializzanti esplicite. Certo lo iato che è esistito tra l'avvio dei PTCP, con la legge n. 142/1990, e l'approvazione del PIT regionale, che ha dispiegato le sue potenzialità solo all'inizio del 2000, ha avuto un effetto negativo. Questi differenti tempi di partenza hanno portato la maggior parte dei piani provinciali a essere più prossimi all'esperienza della tradizione territoriale urbanistica italiana, che affonda le radici nella legge nazionale del 1942, che non all'esperienza regionale toscana. La differenza è così evidente che i piani presentano partiture diverse, hanno prodotto una serie di «rumori» territoriali e di «eco» progettuali cacofonici, con una pluralità di linguaggi e differenti forme compositive. È mancato, dunque, quell'auspicato coordinamento utile per qualsiasi pianificazione sistematica così come proposto dalla legge n. 5/1995.

Per esempio mentre i PTCP hanno – seppur con varie sfumature – fatto riferimento al sistema delle tutele e dei vincoli territoriali, con una più forte attenzione ai sistemi di paesaggio e alle indicazioni di attenzione al territorio aperto sotto forma di sostenibilità ambientale, il territorio «molle» urbanizzato dei fondovalle e quello delle urbanizzazioni concentrate è stato lasciato nell'assoluta vaghezza. Al contrario, il PIT regionale è stato confezionato come un piano posizionale, che ha distribuito «consigli» territoriali virtuosi (in forma prescrittiva), e introdotto criteri normativi come auspici valoriali. In fin dei conti un piano «parlato» con una forte caratterizzazione normativa, espressa attraverso una serie di giudizi non astratti, che *in nuce* contengono (nella loro formulazione) ciò che si vuole o non si vuole si verifichi in un determinato ambito territoriale.

Eppure la legge 5 esprime un bisogno di area vasta non banale, di un ambito sufficientemente grande per coordinare il governo del territorio. Ambito in ogni caso

non troppo distante dalla fisicità delle pratiche di trasformazione, entro il quale argomentare le scelte strategiche, pesare le invarianti strutturali, valutare le ricadute reali della progettualità istituzionale. Il PTCP potrebbe essere questo: un piano che, favorendo il superamento dei confini amministrativi comunali, disegni confini funzionali o per problemi (la cosiddetta geometria variabile dell'intervento territoriale) recuperando così parte della programmazione economica. La specializzazione potrebbe avere due differenti prospettive disciplinari:

1) la prima, che potrebbe fare riferimento al criterio della prossimità territoriale e delle comuni sinergie cooperative, è centrata sul modello di costruzione delle Agende 21 locali di sviluppo. I piani di azione delle A21L hanno due capacità di coordinamento:

a) quello di ritagliare una sorta di confine di intervento condiviso;

b) quello di legare a questo confine un programma operativo di sviluppo socioeconomico e territoriale-ambientale.

Questo passaggio presuppone una forte operatività programmatica della Provincia e soprattutto l'abbandono del tradizionale piano provinciale territoriale, a favore di un nuovo tipo di piano, innovativo nella forma e nel contenuto e divisibile in due momenti distinti: *i) un momento di piano di livello territoriale* dove vengono stabiliti comportamenti unificanti per tutti e dove pregnante è la descrizione e l'interpretazione del territorio; *ii) un momento strategico operativo legato a specifici contesti territoriali*, con una forma compositiva «a macchia di leopardo» dove il ruolo di coordinatore intermedio tra le politiche verticali e quelle orizzontali trova un punto di interconnessione forte e al contempo un momento valutativo di area vasta. Questo si porta dietro anche valutazioni di ordine equitativo tra territori e compositivo tra aree a forte competitività;

2) la seconda potrebbe essere centrata sul riconoscimento di peculiarità strutturali esistenti già nello spazio

socioeconomico del territorio regionale. Essa potrebbe andare in direzione di un governo integrato di alcuni luoghi regionali anche tramite strumenti parternariali. D'altronde lo stesso PIT presuppone l'esistenza di un'organizzazione sistemica sovracomunale (i sistemi territoriali locali, che poi coincidono con i sistemi economici locali) inserita all'interno di grandi sistemi areali (i sistemi territoriali di programma, le cosiddette «Quattro toscane»); la sua organizzazione ha una logica di differenziazione territoriale, dove certamente esiste una forte casistica di tipi areali, che il piano norma con indicazioni politiche virtuose, e li norma in maniera prescrittiva e generalizzata per l'insieme dei sistemi o subsistemi. Anche questo piano potrebbe essere diviso in due momenti:

a) un primo momento normativo generalizzato alla totalità del territorio regionale;

b) un secondo momento strategico progettuale.

Entrambi i percorsi presuppongono di passare da una progettualità monoattore – affidata al Comune – a una progettualità multiattore – con la partecipazione gestionale diretta di Regione e/o Provincia – per tutti quelli ambiti critici del mutamento o strategici per lo sviluppo territoriale. Ambiti dove far concorrere attivamente e progettualmente i diversi soggetti che su quella porzione di territorio convivono. Esiste, infatti, una «schizofrenia» impressionante tra le politiche territoriali formalizzate nei piani regionali e provinciali (ma anche nei piani e programmi di settore o di enti funzionali) e un obbligatorio transito di queste indicazioni nei piani comunali per poter diventare trasformazioni fisiche.

8. Il nodo del piano strutturale comunale tra invarianti e strategie future

Il piano strutturale è in genere considerato una delle innovazioni disciplinari più consistenti, perché oltre a modificare il punto focale della pratica urbanistica – spo-

stando l'attenzione dal progetto urbano alle politiche per il territorio – ha modificato la forma stessa del piano sia nella parte analitica e giustificativa sia nella parte della prospezione delle trasformazioni possibili. Tuttavia sia la procedura di costruzione sia alcuni suoi contenuti potrebbero essere rivisti. Il piano così com'è nella legge si può organizzare su due livelli:

1) una *parte strutturale forte*, costituita dalle invarianti da difendere, derivanti dallo Statuto dei luoghi, che dovrebbero essere immediatamente operative dopo l'approvazione dello strumento nei confronti di terzi. La declinazione di queste invarianti potrebbe essere quella di un «atlante delle permanenze» che non significa quello che bisogna tutelare e chiudere in una teca, ma quello che contraddistingue il sistema valoriale di riferimento sia per le politiche cautelative sia per le politiche di sviluppo sostenibile;

2) l'intersecazione di politiche cautelative e politiche di sviluppo dovrebbe generare il secondo livello del piano: una *parte strategica chiara* e fertile, che sia da guida esplicita alla fase operativa, cioè che consenta di governare sul lungo periodo le trasformazioni che sicuramente *non si vogliono* e quelle che invece *si auspicano* con chiarezza e intorno alle quali viene costruito anche il raccordo con la pianificazione di settore. Questa seconda parte potrebbe anche essere trasferita all'interno di un «documento di indirizzi» strategici che possa rappresentare il tramite programmatico per confezionare il regolamento urbanistico e per modulare e posizionare sia la pianificazione attuativa sia i cosiddetti piani complessi. In fin dei conti recuperare il concetto di spazio come momento di governo del territorio e così avvicinare la pianificazione territoriale, fatta di politiche, alla programmazione dello sviluppo, fatta di progettualità.

Punto di debolezza: il compimento del sistema organizzativo dell'intervento operativo, cioè il passaggio dal piano strutturale al regolamento urbanistico, da un lato, e al programma integrato di intervento, dall'altro che, come normato ora, è problematico. Il suo uso sembra attual-

mente molto limitato, nonostante il compito di co-determinazione degli interessi pubblico-privato. La questione è legabile all'uso la strumentazione pianificatoria come un «veicolo», cioè un mezzo sufficientemente flessibile per dare corpo e tempi certi alle trasformazioni, ovviamente dopo la definizione degli elementi strutturali. Flessibile nel senso di poter cogliere o valutare le opportunità, poter far fronte alle emergenze, che il territorio produce senza dover smontare (attraverso le varianti) l'intero impianto pianificatorio pubblico.

Per fare questo si dovrebbe anche risolvere il problema del dimensionamento del piano strutturale. Questo strumento, infatti, è scollegato dal fattore tempo, la sua validità non è a scadenza, e non potrebbe essere diversamente, considerato che gli elementi strutturali del territorio sono quelli più stabili. Al contrario, tra i contenuti del piano strutturale vi è anche la «la definizione delle dimensioni massime ammissibili degli insediamenti e delle funzioni, nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari»²⁶. È una sorta di paradosso, perché da un lato la costruzione del piano definisce scenari di lungo periodo, mentre, dall'altro, qualsiasi questione connessa al dimensionamento (di qualsivoglia tipo e natura) è necessariamente legata a una sua temporalizzazione all'interno della quale calibrare e valutare questioni di natura dimensionale. In pratica il problema può essere così sintetizzato: come legare la parte strutturale, atemporale, al dimensionamento delle trasformazioni, legato al divenire temporalizzato?

Qui entra in gioco la seconda componente del nuovo piano regolatore generale del Comune: il *regolamento urbanistico*. Uno degli strumenti più problematici della legge regionale n. 5/1995. La stessa terminologia lascia perplessi. Doveva essere il punto terminale forte della nuova architettura istituzionale regionale, è risultato uno dei più deboli: *a)* prima di tutto perché la normativa lo ha caricato di troppi contenuti; *b)* poi perché è stato interpreta-

²⁶ Art. 4, c. 3, punto c, l. reg. n. 5/1995.

to come la vera sostanza della pianificazione comunale, quella che disciplina solo gli usi dei suoli.

Il regolamento urbanistico è stato declinato, infatti, come un «piccolo» piano regolatore generale e la sua forma compositiva collegata alla sostanza della pianificazione classica (divisione in zone, standard, ecc.). Come quella classica, solo eccezionalmente prevede il ricorso a un programma integrato di intervento. Eppure proprio all'interno di questo nuovo strumento operativo doveva collocarsi il dimensionamento. Dimensionamento che non doveva avere solo una semplice valenza quantitativa (rispettando normative nazionali o regionali), quanto anche un dimensionamento qualitativo, derivante da un sistema di valutazione *ex ante* di tipo economico e di tipo prestazionale.

Così com'è il regolamento urbanistico è uno strumento controverso stretto tra una valenza «a tempo indeterminato» delle previsioni non pubbliche e una decadenza quinquennale delle «previsioni pubbliche»²⁷. Esso dovrebbe avere un respiro temporale corto, probabilmente legato alla sindacatura. Un chiarimento è necessario.

9. La valutazione

Così come attualmente normata è abbastanza statica, non è legata alla ragione per cui si fa un piano, oltretutto è a valle del procedimento e non a monte come dovrebbe essere. La domanda è del tipo: considerato che le necessità per cui si fa un piano sono quelle di risolvere una gamma di problemi, lo strumento di valutazione sull'efficacia della pianificazione implementata deve essere in grado di monitorare e, appunto, valutare il come risolvere la risoluzione o meno del problema che dà il via al piano. La valutazione o è di guida alla pianificazione o diventa

²⁷ «Il regolamento urbanistico è valido a tempo indeterminato, salvo quanto previsto al quarto comma. Le previsioni del regolamento urbanistico [...] decadono dopo cinque anni dall'approvazione del regolamento, se non siano stati approvati i piani attuativi o i progetti esecutivi delle infrastrutture» (art. 28, cc. 3 e 4, l. reg. n. 5/1995).

un orpello burocratico. Per questo probabilmente una profonda revisione è necessaria. Revisione certamente in funzione della recente direttiva europea sulla valutazione ambientale strategica, ma non solo, quanto recuperando all'interno del processo di pianificazione la verifica degli impatti sociali, economici e ambientali. O la valutazione diventa pratica istituzionale²⁸ fin dalle primissime fasi della costruzione della praticabilità delle politiche territoriali e urbanistiche (valutazione *ex ante*), dando ragione sulla giustezza delle scelte effettuate, e attraverso un sistema di monitoraggio o un apposito osservatorio (valutazione *ex post*) correggere gli eventuali effetti indesiderati e/o riformulare le scelte di partenza, o rimane una pratica separata, ridondante e poco utile.

²⁸ Rimandiamo su questo alle riflessioni presentate in S. Stanghellini (a cura di), *La valutazione del piano: le istanze, gli approcci*, in «Urbanistica», n. 105, 1995.

che

Finito di stampare nel luglio 2003
per i tipi delle Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino